

UNIVERSITE CATHOLIQUE D'AFRIQUE CENTRALE FACULTE DE SCIENCES SOCIALES ET DE  
GESTION (UCAC)  
Centre d'Excellence pour la Gouvernance des Industries extractives en Afrique Francophone  
(CEGIEAF)

INITIATIVES DE SURVEILLANCE DE LA GOUVERNANCE DES INDUSTRIES EXTRACTIVES EN  
AFRIQUE FRANCOPHONE  
Yaoundé, les 22 et 23 août 2014

## **Des minerais sous les arbres : incompatibles et compensables ? Eléments de réflexion pour une régulation intersectorielle**

### **Cas du Gabon et du Cameroun**

Hélène Dessard<sup>1</sup>, Lydia Atsima<sup>2</sup>, Jean-Pierre Messina<sup>3</sup>, Valéry Gond<sup>1</sup>, Laurène Feintrenie<sup>4</sup>

<sup>1</sup>CIRAD, Biens et services des écosystèmes forestiers tropicaux, Montpellier, France,  
<sup>2</sup>IRET, Gabon.

<sup>4</sup>CIRAD, Biens et services des écosystèmes forestiers tropicaux, Yaoundé, Cameroun.

<sup>3</sup>CRESA, Forêts-Bois, Université de Dchang

#### **Contact :**

Hélène Dessard  
TA C-105 / D - Campus international de Baillarguet  
34398 Montpellier Cedex 5, France  
[dessard@cirad.fr](mailto:dessard@cirad.fr).



**Axe de la Conférence :**

Axe 1 Vision minière en Afrique, évolution des politiques et de la régulation

**Mots-clés :**

Mines, forêts, Paiements pour services environnementaux, conflits territoriaux, impacts environnementaux et sociaux.

**Résumé**

La stratégie<sup>1</sup> de croissance affichée par les pays forestiers d'Afrique Centrale repose sur le développement du secteur primaire et la transformation sur le sol national des produits avant leur exportation. Richement dotés en minerais, les pays ont soit peu développé leurs activités minières (Gabon ou le Cameroun), ou peu bénéficié des revenus que les sociétés étrangères tirent de l'exploitation des ressources minérales (République Démocratique du Congo<sup>2</sup>), comme l'atteste les contributions (2 à 12%) du secteur minier aux PIB nationaux de ces 3 pays. La reprise en main par les Etats du secteur minier industriel, au regard de la demande mondiale en minerais divers (Manganèse, Cuivre, Or, terres rares, uranium, etc...) est donc jugée cruciale et inscrite dans les feuilles de route des Etats. La cartographie des indices géologiques couvrant le bassin du Congo montre que nombre de gisements potentiellement exploitables se situe dans des écosystèmes forestiers sous aménagement pour leur exploitation ou protégés pour leur biodiversité. Les permis de recherche miniers attribués se superposent non seulement aux permis forestiers, mais aussi à d'autres espaces à vocation agricole, par exemple. Or l'exploitation des minerais n'est rentable que si des infrastructures d'acheminement des matériaux et de distribution énergétique sont déployées entre les sites d'exploitation et les zones de transformation/exportation. L'exploitation minière est de plus incompatible avec d'autres usages des espaces où elle est positionnée: conjuguée à la construction des infrastructures, elle implique des modifications territoriales de grande ampleur, en particulier en reconfigurant les dynamiques forestières et donc les nombreux services qu'elles délivrent.

En s'appuyant sur une revue de la littérature et sur des enquêtes menées auprès de divers acteurs concernés par l'exploitation minière (sociétés minières, concessions forestières, ministères des mines et des forêts du Gabon et du Cameroun), nous proposons des éléments de réflexion pour d'une part réévaluer le rôle de régulateur des Etats à l'aune des transactions opérées entre miniers et forestiers et d'autre part insister sur l'urgence d'une démarche prospective territoriale, qui selon nous, peut permettre, au-delà d'un « simple » plan d'affectation des terres, de mieux intégrer le développement du secteur minier dans les territoires.

---

<sup>1</sup> Documents stratégie pays, BAD, 2010-2013

<sup>2</sup> Rapport du Groupe d'études international sur les régimes miniers de l'Afrique, CEA, 2011

## Contexte : des forêts sous pression

Les écosystèmes forestiers du bassin du Congo formant le deuxième plus grand massif forestier tropical d'un seul tenant au monde et la plus grande réserve de biodiversité d'Afrique fournissent des services (cf Etat des Forêts, 2006, pour un panorama général) tant aux sociétés locales qui y vivent (agro-foresterie, produits forestiers ligneux et non ligneux ...) qu'à la société mondiale (régulation climatique, biodiversité). Les 6 pays d'Afrique Centrale qui partagent ce massif, à des degrés variables, font face à deux défis interconnectés :

- (i) Concilier développement économique basé sur la richesse forestière en maintenant la durabilité des services que ces forêts délivrent.
- (ii) Conserver des écosystèmes forestiers intègres écologiquement (autrement dit « en bon état » impliquant que l'écosystème est non-fragmenté et ses fonctions actives et préservées) pour réaliser l'objectif ci-dessus.

Ce second point englobe non seulement l'évitement de la déforestation des massifs, de leur fragmentation mais aussi le maintien de leur état de santé (De Leo et al, 1997). La mise en place des plans d'aménagements adaptés au sein des grandes concessions forestières et les récentes avancées en matière de gestion multi-usage (Guariguata et al. 2012) pour les forêts en dehors des zones de conservations strictes devrait permettre d'atteindre l'objectif (i). Ces modèles de gestion durable supposent qu'ils puissent s'appliquer sur des écosystèmes « intègres »<sup>3</sup>, y compris ceux déjà anthropisés par une exploitation raisonnée par une sylviculture sélective.

Aux facteurs directs de déforestation classiques, essentiellement l'agriculture de subsistance et l'extraction de bois énergie (Geist, 2002), à l'œuvre depuis plusieurs décennies dans le bassin du Congo, s'ajoutent (Megevand, 2013) de nouvelles pressions liées à l'arrivée d'investisseurs dont les activités exigent des défrichages : agro-industries (comprenant biocarburants et plantations industrielles telle que les palmiers à huile, Feintrenie et al, 2014 ) et extraction minière. Le développement de ces 2 secteurs exige des terres et des infrastructures d'acheminement des biens et de l'énergie dont la probabilité d'empiètement sur le domaine forestier ne peut être que forte au vu des localisations des gisements de minerais potentiels et des attributions de terres pour les agro-industries dans ou à proximité des forêts (consulter les atlas forestiers interactifs du Bassin du Congo établis par le World Ressources Institute, et Edwards, 2013). La fragmentation des massifs altère les fonctions de l'écosystème avec pour conséquences une diminution de la biomasse, de la richesse spécifique floristique et faunique (Laurance et al., 2000), en somme des fonctionnalités de la forêt en général.

Dans ce contexte de pressions déjà à l'œuvre et dont l'intensité est susceptible de grandir avec le temps, nous avons conduit une étude exploratoire afin de mieux cerner l'influence de l'exploitation minière industrielle sur les écosystèmes du bassin du Congo.

---

<sup>3</sup> On comprend comme intègres des écosystèmes reconstitués en partie après une première exploitation.

## Périmètre de l'étude

C'est l'extraction minière industrielle qui a fait l'objet d'une étude de terrain d'ordre exploratoire afin de mieux cerner ses implications environnementales et sociales lorsque celle-ci doit s'implanter dans les forêts tropicales humides et denses du Bassin du Congo. Le Gabon et le Cameroun ont en 2010 réservé environ 60 % de leur superficie forestière totale à la production de bois dont la moitié est attribué à des concessionnaires ayant mis en œuvre un plan d'aménagement, soit des superficies de 9.4 millions d'hectares pour le Gabon et 6.4 millions pour le Cameroun (Etat des Forêts, 2010). Le secteur minier industriel de ces deux pays, encore peu développé, s'est d'abord implanté en dehors des zones forestières denses, mais depuis les années 2000, ces Etats ont attribué de nombreux permis miniers d'exploration empiétant sur différents type de droits : concessions forestières et domaine forestier rural dédié aux activités des communautés locales au Gabon (Morin et al., 2012) et tous les types de droits au Cameroun selon le rapport du WWF (Schwartz, 2012) : « UFA, aires protégées, concessions foncières, forêts communales, forêts communautaires et les autres espaces du domaine forestier non encore attribué (mais avec des droits d'usage reconnus). » Une concession forestière peut comporter une ou plusieurs UFA (unité forestière d'aménagement) où un plan d'aménagement est mis en œuvre.

Nous nous intéressons plus particulièrement aux conflits d'usage des terres au Gabon et au Cameroun engendrés par les deux secteurs extractifs industriels : les mines industrielles<sup>4</sup> et les concessions forestières. Selon nos calculs, effectués à partir des données du World Resources Institute, les permis d'exploration miniers couvrent 243 538 ha au Gabon et 5.4 millions ha au Cameroun de la totalité des concessions forestières sous aménagement.

## Questions examinées

L'absence de plan d'aménagement ou d'affectation des terres dans tous les pays d'Afrique Centrale, combinée aux incohérences entre régimes minier et forestier, mises en exergue au Gabon par Mba (2012) et au Cameroun par Nguiffo et al (2013) , mène à une première question concernant les modalités de règlement des conflits d'usage entre opérateurs miniers et forestiers. Quels sont les points de désaccords, quels sont les processus de négociations, à quelles ententes ces acteurs parviennent-ils, les accords sont-ils équitables ?

Si l'on replace ces négociations dans le cadre de la gouvernance des activités extractives dans un contexte d'Etat faible, on peut alors questionner le désengagement de l'Etat dans le règlement des litiges : serait-ce une nouvelle marque de capacités institutionnelles défaillantes, maintes fois pointées dans moult analyses relatives à la gestion des ressources naturelles en Afrique Centrale ou une façon d'affirmer la prééminence accordée au secteur minier sur les autres secteurs primaires (sans que cela soit inscrit dans la constitution ou en

---

<sup>4</sup> Sous cette appellation, on regroupera les mines à petite échelle et grande échelle, Grande échelle :comportant au moins 40 employés sur site, structure de grande taille permanente (> 5 ans) et traitements des minerais industriels, investissements lourds > 1 million d'€. Petite échelle et ayant construit des structures permanentes d'exploitation et utilisant des procédés de traitements semi-industrielles (voir définitions proposées par l'ONU UNCTAD, 1997)

l'absence de droit intersectoriel) ? Quelque soient les justifications en définitive, la question qui prévaut serait plutôt : que pourrait gagner l'Etat en encadrant ces transactions ?

Enfin, la troisième interrogation qui découle de la deuxième concerne les compensations écologiques dont les sociétés minières commencent à se saisir dans le cadre de leur plan de responsabilité environnementale: laissant le débat qui oppose les promoteurs de ces nouveaux instruments de conservation de la nature à leurs détracteurs, nous nous demanderons plutôt si le modèle des paiements pour services environnementaux peut permettre à l'Etat de récupérer les externalités non internalisées dans les transactions entre opérateurs.

Nous concluons sur la nécessité d'élaborer un plan d'aménagement territorial national non seulement pour concilier des activités économiques concurrentes basées sur les ressources naturelles mais aussi pour disposer d'un argumentaire qui, selon nous, peut renforcer le pouvoir de négociation de l'Etat face à des sociétés minières à l'empreinte écologique trop élevée pour des répercussions économiques encore beaucoup trop faibles pour ces « pays-hôtes ».

## **Méthodologie**

### **Au Gabon**

Après inspection des cartes recensant les permis miniers et forestiers établies par le WRI, nous avons identifié quelques sociétés forestières au Gabon dont une UFA (voire des UFA) était couverte par un permis d'exploration minier. Nous avons mené des enquêtes semi-structurées auprès de ces concessionnaires forestiers, puis nous avons tenté d'obtenir un rendez-vous avec les compagnies minières avec lesquelles ces concessionnaires étaient entrés en pourparlers. Celles-ci ont décliné (ou esquivé ?) nos demandes en raison de l'absence des responsables desdites sociétés, en voyage d'affaires, aussi nous n'avons pu recueillir leur point de vue sur les négociations conduites avec les concessionnaires forestiers. Nous avons toutefois administré d'autres enquêtes à des sociétés minières portant essentiellement sur leurs plans de responsabilité sociale et environnementale (RSE). Enfin nous avons eu des entretiens avec des institutions (les ministères des forêts, de l'environnement et des mines) et agences de l'Etat (ANGT) au Gabon.

### **Au Cameroun**

Les travaux de Nguiffo et Mbanda (2013) mettent en exergue les incompatibilités entre droits de diverses natures (forêts, aires protégées, coutumiers...) et détaillent les risques auxquels l'Etat camerounais s'expose par l'attribution de titres de recherche miniers (entre 2005 et 2013, 174 permis miniers attribués) qui ne tient aucun compte de la planification antérieure des espaces. Ils citent notamment deux concessionnaires forestiers certifiés FSC, Wijma et Pallisco dont les UFA sont chevauchées par respectivement le permis d'exploration de CMC et celui de Geovic (qui a vendu depuis 60 % de son capital à JXTC, une société chinoise). Wijma a fourni par courrier des éléments de réponse aux questions que nous leur avons posées, concernant leurs ententes avec CMC. Par contre, nous nous appuyons sur la

littérature grise pour rapporter quelques aspects des relations de Geovic et Pallisco, ce dernier étant jusqu'à présent non disponible pour un entretien.

Un travail de master effectué en 2014 (JP. Messina) a également examiné les impacts liés au développement de l'activité minière sur la gestion forestière industrielle et communautaire dans l'espace TRIDOM.

## **1 Du déficit de communication intersectorielle aux compensations de gré à gré entre miniers et forestiers.**

Maintes fois souligné par de nombreux auteurs, les ministères, qu'ils soient gabonais ou camerounais, développent leurs propres cadres d'action sans concertation les uns avec les autres. Les codes miniers et forestiers reflètent cette réalité, et en l'absence de règles définies pour régler les conflits liés à deux exploitations incompatibles, les concessionnaires forestiers établissent des accords avec les miniers installés dans leurs UFA. Dans une première section, nous présentons leurs témoignages, et dans une deuxième, nous en dégageons des éléments qui permettent par la suite de les replacer dans le contexte des paiements pour services environnementaux et poser la question des externalités négatives non compensées par ces ententes et qui devraient concerner, selon nous, l'Etat.

### **Ententes et mésententes entre opérateurs forestiers et miniers : le point de vue des forestiers.**

Les opérateurs passent des accords de gré à gré sans l'intervention de l'Etat, sauf si celui-ci est interpellé par l'un ou l'autre des opérateurs.

#### **Au Cameroun**

##### **Pallisco-GEOVIC :**

La compagnie Geovic (société de droit camerounais) obtient un permis d'exploration en 2000 de 1250 hectares pour l'exploitation du cobalt/nickel/manganèse dont l'intersection avec les permis de Pallisco ( n° 10030 et 10039) couvre une surface totale de 58422 ha.

Du bureau Veritas, tiré d'un rapport d'audit de 2008 pour l'obtention FSC : "The situation of Palliscos' UFAs and the mining zone attributed to GEOVIC. In this particular case, UFAs 10-030, 10-031, 10 à39, 10 041 attributed to Pallisco and its partners are those adjoining the mining extraction concession attributed to GEOVIC. The table below presents the situation of interferences."

L'étude (bureau d'étude TERE, juin 2013) de faisabilité de la mise en œuvre d'un projet REDD+ dans une concession de Pallisco, comporte une analyse de risque : celle-ci mentionne qu'il existe « des disputes » sur les droits d'utilisation des terres avec Geovic, bien que l'activité de cette dernière n'ait pas encore débutée.

Une mesure d'atténuation est rapportée également : « Dans le cadre des conflits futurs potentiels liés à l'exploitation minière, Pallisco maintient des échanges réguliers et a prévu de mettre en place de gestion concertée avec Geovic en regard des zones concernées dans le cadre de son suivi des Forêts à Haute Valeur de Conservation (FHVC) »

D'après un entretien en 2013 avec le responsable « développement durable » de Geovic, conduit par B. Bodin du WCS : l'exploitation se fera en strip-bande, les impacts créés par l'exploration/exploitation minière : les bandes sélectionnées pour l'exploitation feront d'abord l'objet d'une coupe sélective par le concessionnaire forestier puis le minier demandera une autorisation de coupe à blanc au ministère des forêts. La revégétalisation sera ensuite concertée entre les deux exploitants.

### **Wijma-CMC**

Wijma Cameroun SA est une filiale d'un groupe néerlandais et possède 4 UFA forestières : UFA 09021 (36 439 ha certifié FSCTM et OLB), UFA 09024 (73 318 ha dont 57 385 ha certifié FSCTM et OLB), et gère deux autres UFA (n° 09022 et 09025).

CMC est une filiale du groupe West African Minerals spécialisée dans l'exploitation du fer, cotée en bourse et détient 5 permis d'exploration au Cameroun d'une surface totale de 4000 km<sup>2</sup>.

Un des permis de prospection minière (permis Binga) de CMC recouvre presque la totalité de l'UFA 09021. CMC déclare sur son site web que le gisement de fer localisé sur le permis Binga est exploitable d'une part en raison de sa quantité 30,5 Mt et sa teneur de l'ordre de 29,7% en fer et d'autre part par sa proximité au port de Kribi. Si le projet d'exploitation se concrétise, l'UFA 09021 serait amputée de 5000 ha soit 14 % de sa surface.

### **Au Gabon**

#### **Rougier-REG Managem :**

Des agents de Rougier rencontrent « par hasard » lors de l'une de leurs inspections de terrain dans la concession n° en 2010 des prospecteurs de REG-Managem, société de droit marocaine. Celle-ci a obtenu une autorisation d'exploitation en 2007 d'un gisement aurifère situé près de Bakoudou, débutée en 2012.

Rougier est certifié FSC, et cela implique qu'une surface de  $\leq 5\%$  de la surface totale de la concession ne peut être autorisée à être hors FSC (du moins d'après l'interprétation des critères FSC peu clairs à ce sujet) la surface touchée réellement par la mine représente en fait 1% de la surface totale des concessions Rougier. Une surface de 100 ha a donc été « excisée » de la concession Rougier.

Rougier a par la suite élargi cette surface, dite rouge, à deux zones périphériques classées en 2 couleurs : la première, ceinturant la zone rouge est classée en orange pour les dégâts indirects, et la deuxième en verte (zone de sécurité).

La zone rouge n'était pas pour Rougier exploitable mais en vertu du la code minier impose que toute surface déboisée par un minier doit être dédommagée au forestier (dans ce cas 450000 CFA/ha), Rougier a obtenu le montant compensatoire pour les 100 ha.

Pour conserver sa certification FSC, Rougier s'est employé à faire respecter les principes du FSC par REGG. Rougier a donné l'autorisation de déboisement au Ministère des Forêts (MEF) puis le Directeur général du Ministère des Forêts l'a transmise donne au minier. REGG a préféré faire sous-traiter les inventaires pour le calcul des dédommagements ainsi que le déboisement à un autre opérateur que Rougier. Rougier juge que les impacts créés par la mise en œuvre de l'exploitation minière étaient importants avec l'agrandissement de la route traversant son UFA et la création d'une base vie de 150 personnes.

Le processus de négociation a duré deux ans avant d'aboutir à un protocole d'accord dont l'objet était d'obtenir de REGG la mise en place de procédés d'exploitation qui ne puissent contrevenir aux principes de la certification FSC. Le rapport de force a basculé en faveur de Rougier car il participe à la mise en place du PGSE<sup>5</sup>, alors que l'Etat gabonais était rentré dans le capital de REGG, pouvant ainsi renforcer le pouvoir de négociation de REGG sur Rougier. Chargé de faire respecter les normes du PGSE, le ministère de l'environnement pouvait, à la demande de Rougier, examiner les procédés environnementaux de REG et en cas de non-respect desdites normes, retirer l'autorisation d'exploitation de REGG. En définitive, l'accord conclu, Rougier a agrandi de nouveau la zone périphérique orange « qui passerait au rouge si un filon venait à être exploité dans cette zone ». La surface laissée au minier couvre 1350 ha en tout.

#### **F- M1:**

N'étant pas autorisés à divulguer le nom de la société forestière dont nous relatons les démêlés avec une société minière internationale dont une des filiales est implantée au Gabon, celles-ci sont désignées respectivement par F et M1.

M1 est une société asiatique d'exploitation du minerai X qui s'est implantée au sein de la concession F voici environ 7 ans. M1 a coupé sans autorisation dans un des permis de F à plusieurs reprises, et ce dès l'année 2007 (constat réalisé par l'administration des Eaux & Forêts). Voici un extrait de l'entretien conduit avec F :

« Lors de la conception du plan d'aménagement de notre CFAD, nous avons fait le choix d'exclure cette zone (4000 ha) afin de ne pas porter la responsabilité d'éventuelles

---

<sup>5</sup> PGSE : Plan stratégique Gabon émergent



pollutions. Un protocole d'accord a été signé entre nos 2 sociétés le 20/09/08, autorisant F à emprunter la route créée par BSO. L'indemnité a été de 40 MFcfa, ce qui est peu au vu de la distance. Le protocole prévoyait par ailleurs l'interdiction à M1 de couper dans notre concession, et imposait un contrôle des entrées afin d'éviter le braconnage. »

F a signé avec M1 deux conventions de partenariat pour établir des règles d'usage des espaces. Dans la première, ils se sont entendus pour fixer le dédommagement des 4000 ha de forêt détruite et les droits de circulation de M1 sur une route créée par F. Dans la deuxième, il était question de régler les modalités d'installation de la base de vie pour les employés de la mine.

D'après F, l'étude d'impact environnementale a été faite au préalable, le niveau de pollution de la rivière bordant le gisement du minerai X aurait été engagé par M1, mais sans que cela ne donne lieu, apparemment à un autre accord.

## **F-M2**

M2 est une société australienne de recherche minière, qui a entrepris d'explorer une zone située au nord de l'une des UFA de F.

Ils ont contacté F en 2009 afin d'utiliser leurs routes, tout d'abord avec une équipe légère, puis avec des moyens plus lourds : « ils nous avaient demandé de les aider à restaurer la route d'accès mais ont refusé notre devis. Nous répondons dans le document " n° Réponse à M2 » que nous ne sommes pas opposés à ce qu'ils passent par un autre prestataire, moyennant une indemnisation des bois abattus, mais constatons le 26/06/10 (" n° Contrôle ") qu'ils ont commencé les travaux sans autorisation, et sans aucun respect du code forestier ».

## **Des compensations de gré à gré entre opérateurs**

Les narrations ci-dessus nous mènent aux constatations suivantes :

- Les opérateurs forestiers ne sont pas systématiquement informés par l'administration des mines ou ne s'informent pas par eux-mêmes, du recouvrement d'une partie de leur concession par un permis minier ni des opérations effectuées par la société d'exploration et/ou d'exploitation minière.
- Les négociations qui peuvent débiter à la demande de la société minière ne sont pas exemptes de conflits concernant les montants de dédommagement pour le déboisement, la restauration des routes forestières et le contrôle de l'accès aux parcelles par des braconniers interdites par la société forestière.
- Alors que les sociétés forestières sont en mesure d'effectuer le déboisement, elles semblent délaissé cette opération sans ferrailleur outre-mesure au profit de sous-traitants

engagés par la société minière. Si les raisons de cet abandon ne nous ont pas été livrées, on peut faire l'hypothèse que cette opération n'était pas rentable, si la surface concernée ne comportait pas de bois de valeur

- Les opérateurs, si ce n'est dans le cas de Rougier (encore que celui-ci n'a fait appel au Ministère de l'environnement que lorsqu'un argument fort devenait nécessaire pour faire admettre à REG le respect des normes FSC sur l'UFA) , n'engagent pas les institutions de l'Etat pour régler leurs litiges et établissent leurs propres accords que ce soit en matière d'accès aux sites, de dédommagement pour les arbres abattus, et l'établissement de règles de conduite sur le terrain afin que les pratiques requises par la certification du concessionnaire ne soient pas compromises par la société minière. Dans le cas de Pallisco et Geovic, la coordination de leurs activités de revégétalisation suggère que des synergies sont concevables pour que chaque partie puisse mettre en oeuvre son propre plan de responsabilité environnementale.

En résumé, les opérateurs procèdent à des compensations de gré à gré en l'absence de règles de droit intersectorielles. Ces ententes re-questionnent le rôle de régulateur de l'Etat dans la gestion des ressources naturelles assurées par des concessionnaires. Comme ce type de conflits d'usage est relativement récent, il est assez compréhensible que les arrangements institutionnels qui permettraient de faciliter ou d'encadrer ces négociations n'aient pas encore vu le jour. Il est aussi envisageable que le désengagement de l'Etat dans ces règlements soit plus ou moins volontaire, et cela malgré la création d'une loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire au Cameroun, des proclamations de préservation de la forêt (Janvier OUM ELOMA D.G Planification et Aménagement Territoire, discours de Kinshasa 13-16 mai 2013) et l'élaboration d'un plan national d'affectation des terres au Gabon. Nous avançons deux raisons parmi sans doute bien d'autres :

- héritage de l'époque coloniale, le régime des concessions devait mettre en valeur le pays sans que l'Etat investisse dans le développement de son territoire : d'une certaine façon, le désengagement de l'Etat pourrait soit s'inscrire dans la même approche, laissant aux acteurs privés le soin d'aménager localement le territoire.
- peu préparé à ces situations de conflits encore récentes, et à défaut de l'arsenal juridique et humain, l'Etat peut légitimer de facto la supériorité du droit minier sur le droit forestier.

Mais une autre question se pose : que perd l'Etat en laissant prévaloir la supériorité du droit minier sur les autres droits en général et en se désengageant des négociations entre opérateurs ou que pourrait-il gagner en les encadrant ?

Si l'on aborde cette interrogation dans le cadre de pensée des paiements pour services environnementaux, il est alors possible de concevoir que l'Etat puisse percevoir des (sur)

compensations (Fétiveau et al., 2014), en affirmant bien au contraire la prééminence des droits forestiers sur les droits miniers. Au-delà des modalités d'institution d'un cadre légal qui pourrait aller jusqu'à des modifications de la constitution de ces Etats - consacrant donc les écosystèmes forestiers comme patrimoine prioritaire sur le patrimoine minier, une réglementation multi-usage hiérarchisée peut permettre à l'Etat de négocier des indemnités de la part des sociétés minières que seules les concessionnaires forestiers perçoivent, et cela sans que l'équité de tels dédommagements ne soit bien établie. Ce renversement de point de vue se fonde sur l'idée que la valeur des services écosystémiques délivrés par la forêt est bien plus fondamentale que la valeur d'une mine, dont la ressource n'est pas renouvelable, draine bien moins d'emplois, et surtout est susceptible de geler les zones d'exploitation minière et leur périmètre d'impact (réseau hydrographique pollué!) pour toute autre activité économique, en particulier agricole. Cela peut donc se négocier au prix fort...

Avant de développer plus avant cette proposition, nous rappelons quelques principes des paiements pour services environnementaux (PSE) compensatoires dans la section suivante.

## **2. Comment le secteur minier peut-il être un levier effectif de croissance en Afrique subsaharienne ? Un petit pas pour une grande question.**

C'est bien la question centrale qui prévaut dans les pays qui aspirent au statut d'économie émergente (PGSE du Gabon) ou à revenus intermédiaires (Cameroun, Vision 2035). Dans le contexte des relations intersectorielles Mines/Forêts, les débats engagés autour des instruments comme les paiements pour services environnementaux et les enseignements tirés de récentes évaluations, comme celles menées par le projet PESMIX<sup>6</sup> suscitent de nouvelles pistes.

### **Les paiements pour services environnementaux compensatoires :**

Sans entrer dans une revue de ces instruments de protection/restauration de la nature, alors que l'on peut consulter par exemple Méral et al. (2012) pour la genèse du concept en économie de l'environnement, également Barnaud et al. (2011) au sujet des controverses qui agitent différentes communautés épistémiques, et encore Fétiveau (2014) pour une revue des instruments de financement de la biodiversité, nous rappellerons juste quelques concepts de base relatifs aux PSE et expliciterons le mécanisme de (sur)compensation avancé dans Fétiveau (2014).

Les PSE sont des accords ou de différents types, globalement des transactions passées entre un fournisseur à un acquéreur d'un service environnemental<sup>7</sup>, dont l'objectif est de payer des actions de restauration ou de protection de fonctions ou services délivrés par des écosystèmes. La définition qu'en donne Karsenty (2011) nous semble plus fonctionnelle pour notre propos : « un PSE est la rémunération d'un agent pour un service rendu à d'autres

---

<sup>6</sup> <http://pesmix.cirad.fr/>

<sup>7</sup> Bénéfices que l'homme retire de la Nature (voir *Ecosystems and human well-being*. Washington, DC : Island Press, 2005)

agents (où qu'ils soient dans le temps et l'espace) au moyen d'une action intentionnelle visant à préserver, restaurer ou augmenter un service environnemental convenu par les parties ».

Les PSE restent malgré tout des instruments aux contours assez flous, recouvrant une grande variété d'expérience, rappelle Karsenty, mobilisent de nombreux modes de financements, restant néanmoins soit basés sur le marché (Pirard, 2012) soit sur des fonds publics (Laurans , 2011) en fonction de la nature du bien (public ou privé) dégradé et des parties prenantes.

La grande majorité des théoriciens et praticiens des PSE leur reconnaît toutefois 4 critères pour les définir, en admettant aussi que tous ne sont pas toujours remplis : le contrat est volontaire, passé entre au moins un fournisseur et un bénéficiaire-payeur pour un service clairement défini, et assorti de conditions précises (notamment le maintien de la pérennité du service rendu).

Les transactions entre miniers et forestiers, décrites ci-dessus, s'inscrivent dans le cadre des PSE dans la mesure où sur les quatre critères définissant un PSE, trois sont satisfait :

- un contrat est établi sur une base volontaire.
- portant sur un service clairement défini : la fourniture de bois d'œuvre.
- organisé entre un payeur et un fournisseur: le minier paye au forestier le coût d'opportunité du gel de l'exploitation de la zone déboisée pour l'installation de la mine.

Le dernier critère, la conditionnalité - le contrat est assorti de conditions précises – est par contre sans doute plus discutable dans le sens où elle ne porte pas directement sur le service proprement dit, mais plutôt sur l'accès au service ainsi que le respect des certifications forestières. De plus, dans ce cas, le service n'est, bien sûr, pas pérenne. Nous considérons toutefois le cadre des PSE utile pour examiner la question de la régulation à laquelle l'Etat pourrait procéder et cela afin de financer le développement d'autres secteurs économiques (ou des populations rurales fortement dépendantes des services environnementaux !)

Les impacts environnementaux créés par l'exploitation minière industrielle en forêt tropicale sont suffisamment documentés (par exemple Megevand, 2013), ne serait-ce que de façon générique pour que les préjudices créés à l'écosystème, au concessionnaire, aux populations riveraines, à l'Etat et à la communauté mondiale soient ensuite spécifiés et quantifiés, selon le contexte local.

L'exploitation minière dégrade d'autres services délivrés par la forêt (Megevand, 2013) qui n'ont pas été pris en compte dans les compensations passées entre opérateurs. Cette déperdition s'explique bien par ailleurs, si l'on considère que les concessionnaires forestiers ne se sentent pas nécessairement responsables de l'entretien des services éco-systémiques forestiers suivants : filtration des eaux, protection des sols, fourniture de PNFL, maintien des habitats faunistiques et floristiques. Il serait juste d'inclure la régulation climatique... Si les

forestiers participent bien entendu au déstockage de carbone de façon partielle sur une assiette de coupe, l'exploitation minière l'éradique totalement et cela pour quelques décennies.

### **Régulation par l'Etat des transactions entre opérateurs : bénéfices escomptés**

Notre proposition consiste donc à intégrer ces services perdus ou dégradés, qui plus est sur un horizon assez long<sup>8</sup>, dans un cadre de type PSE où l'Etat intervient, en tant que propriétaire des terres et donc fournisseur des débits services pour :

- imposer dans une moindre mesure de « véritables » compensations écologiques (voir annexe pour une courte description) aux miniers (que ceux-ci commencent d'ailleurs à mettre en place...alors que de fortes présomptions pèsent tout de même sur ces actions davantage destinées au « greenwashing » de leur nom qu'à la restauration de la biodiversité (Voir par exemple le cas Rio Tinto, à Madagascar, épinglé par Seagle, 2012)

- et/ou instaurer un cadre légal de PSE qui pourrait donc financer d'autres secteurs économiques, voire à augmenter ses capacités institutionnelles (dans un premier temps ?) de façon à exercer pleinement son rôle de régulateur dans la gouvernance des ressources naturelles. Une autre partie des fonds récupérés peut être adressée à la conservation de massifs forestiers, particulièrement riches en biodiversité remarquable (Reed et al., 2007) , considérés comme des biens publics mondiaux...dans lesquels des indices miniers sont particulièrement élevés. Sans dénier le droit de l'Etat à en disposer de façon souveraine, envisager le transfert d'une partie des financements des PSE passés avec les miniers pour alimenter un fond international de conservation de la biodiversité (Fétiveau, 2014) pourrait servir de levier pour bénéficier (en retour) d'autres financements destinés à la conservation de zones dont l'exploitation s'avérerait particulièrement lucrative (voir Edwards, 2014 pour la superposition des gisements et des aires de flore et faune endémiques). Cette dernière idée esquissée par Fétiveau et ses collègues, qu'ils ont dénommée (sur)compensation, semble digne d'intérêt et de mise en débat, d'autant que les impacts créés par l'exploitation en zones forestières pourraient bien être en réalité irréversibles pour les écosystèmes et donc incompensables, quelle que soit l'horizon de temps considéré.

### **Conclusion provisoire**

Cette étude empirique soulève des questions quant à la régulation par les Etats d'Afrique Centrale d'activités extractives par nature incompatibles. En délaissant ce rôle, il nous semble que l'Etat perd une opportunité (pour le moment) d'intégrer davantage le secteur minier au développement économique global de la nation, qu'en en escomptant de simples rentes fiscales et des infrastructures promises par des « packages-deal » qui de fait relieront

---

<sup>8</sup> et d'ailleurs à des degrés de dégradation certainement bien supérieurs que tout autre activité, y compris l'exploitation forestière mal gérée, qui occasionnerait des dommages sur les services mentionnés...

essentiellement les mines aux ports d'exportation. Ainsi, sans planification territoriale, basée sur une démarche prospective qui puisse donner lieu à diverses options d'aménagement, les Etats risquent de sacrifier un patrimoine naturel renouvelable au profit d'un qui ne l'est pas, et ouvrir la porte à de multiples autres conflits fonciers (avec l'agriculture et les forêts communautaires en particulier) déjà en recrudescence. Intégrer à la démarche de prospective territoriale, l'évaluation des compensations écologiques, c'est-à-dire cibler les zones où la biodiversité est compensable et celles où elles ne le sont pas, permettrait une meilleure négociation de PSE avec les sociétés minières et cela sous le regard de la communauté internationale impliquée dans la conservation des écosystèmes prioritaires pour ces Etats et pour le système-terre.

## Remerciements

Les travaux de recherche présentés ici ont bénéficié du support financier du Service de Coopération et d'Action Culturelle (SCAC) français basé à Libreville, et de l'appui logistique et technique du WWF au Gabon, en RDC et au Cameroun. Nous les remercions pour leur soutien et leur aide.

## Bibliographie

Atlas forestiers des pays du bassin du Congo. WRI. <http://www.wri.org/our-work/project/congo-basin-forest-atlases#project-tabs>

Barnaud, C., Antona, M., & Marzin, J. (2011). Vers une mise en débat des incertitudes associées à la notion de service écosystémique. *VertigO-la revue électronique en sciences de l'environnement*, 11(1).

Coforchange (2014). Mieux comprendre les forêts tropicales pour mieux les gérer. Note à l'intention des décideurs. [http://www.coforchange.eu/fr/produits/actualites/note\\_a\\_l\\_intention\\_des\\_decideurs](http://www.coforchange.eu/fr/produits/actualites/note_a_l_intention_des_decideurs)

Diaw, M. C., Aseh, T., & Prabhu, R. (Eds.). (2009). In search of common ground: adaptive collaborative management in Cameroon. CIFOR.

Edwards, D. P., Sloan, S., Weng, L., Dirks, P., Sayer, J., & Laurance, W. F. (2013). Mining and the African environment. *Conservation Letters*.

De Leo, G. A., & Levin, S. (1997). The multifaceted aspects of ecosystem integrity. *Conservation ecology*, 1(1), 3.

Feintrenie L., Akoa S., Dessard H., Iyabano A.H., Karpe P., Levang P., Ndong Ndoutoume E., Miaro L. 2014. Are agri-business companies responsible for land grabbing in Central Africa?.

In : Worldbank. Annual World Bank Conference on Land and Poverty, Washington DC, USA, March 24th-27th 2014., 25 p.

Fétiveau, J., Karsenty, A., Guingand, A., & Castellanet, C. (2014). Etude relative aux initiatives innovantes pour le financement de la biodiversité et l'identification des mécanismes à fort potentiel.

[http://mon-univers.diplomatie.gouv.fr/en/IMG/pdf/InitiativesInnov Biodiv Rapport Complet FR.pdf](http://mon-univers.diplomatie.gouv.fr/en/IMG/pdf/InitiativesInnov_Biodiv_Rapport_Complet_FR.pdf)

Guariguata, M. R., Sist, P., & Nasi, R. (2012). Multiple use management of tropical production forests: How can we move from concept to reality?. *Forest ecology and management*, 263, 170-174.

Karsenty, A. (2011). Coupler incitation à la conservation et investissement. *Perspective*, 7. [http://hal.archives-ouvertes.fr/docs/00/74/20/93/PDF/Persp07\\_Karsenty\\_FR.pdf](http://hal.archives-ouvertes.fr/docs/00/74/20/93/PDF/Persp07_Karsenty_FR.pdf)

Les ressources minérales et le développement de l'Afrique. Rapport du Groupe d'études international sur les régimes miniers de l'Afrique. *Commission économique pour l'Afrique (CEA)*. 2011

Morin, A., Moumbogou, C., Meunier, Q., Boldrini, S., & Vermeulen, C. (2013). La superposition des permis forestiers, des permis miniers et des futures forêts communautaires.

LAURANS, Y., LEMÉNAGER, T., & AOUBID, S. (2011). Les paiements pour services environnementaux. De la théorie à la mise en oeuvre, quelles perspectives dans les pays en développement. Collection A savoir n°7. AFD

Laurance, W. F., Delamônica, P., Laurance, S. G., Vasconcelos, H. L., & Lovejoy, T. E. (2000). Conservation: rainforest fragmentation kills big trees. *Nature*, 404(6780), 836-836.

Lambin, E. F., & Meyfroidt, P. (2011). Global land use change, economic globalization, and the looming land scarcity. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 108(9), 3465-3472.

Mba, R. M. (2012). L'Etude d'impact en droit international et en droit gabonais: Analyse critique de la prise en compte de l'EIE en droit international et en droit gabonais. Editions universitaires europeennes.

Megevand, C., Sanders, K., & Doetinchem, N. (2013). Dynamiques de déforestation dans le bassin du Congo.

Meral, P. (2010). Les services environnementaux en économie: revue de la littérature. Programme SERENA, Document de travail, (2010-05), 50.

Nguiffo, S. (2013). Une autre facette de la malédiction des ressources? Chevauchements entre usages différents de l'espace et conflits au Cameroun. *Politique africaine*, (3), 143-162.

Oyono, P. R., Morelli, T. L., Sayer, J., Makon, S., Djeukam, R., Hatcher, J., ... & Mbouna, D. Chapitre 9: Utilisation des Terres Forestières: Evolutions Actuelles, Problèmes et Perspectives.

Pirard, R. (2012). Market-based instruments for biodiversity and ecosystem services: A lexicon. *Environmental science & policy*, 19, 59-68.

Reed, E., & Miranda, M. (2007). Assessment of the mining sector and infrastructure development in the Congo Basin Region. Washington DC, USA: World Wildlife Fund, Macroeconomics for Sustainable Development Program Office, 27.

Schwartz B., Hoyle D. et S. Nguiffo, Tendances émergentes dans les conflits liés à l'utilisation des terres au Cameroun. Chevauchements des permis des ressources naturelles et menaces sur les aires protégées et les investissements directs étrangers, Yaoundé, rapport WWF, juin 2012, [www.rightsandresources.org/documents/files/doc\\_5268.pdf](http://www.rightsandresources.org/documents/files/doc_5268.pdf)

Seagle, C. (2012). Inverting the impacts: Mining, conservation and sustainability claims near the Rio Tinto/QMM ilmenite mine in Southeast Madagascar. *Journal of Peasant Studies*, 39(2), 447-477.

TEREA, Projet FORAFAMA (2013) Concession REDD+ certifiée FSC dans le Haut-Nyong, Cameroun